COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE

(Sesión celebrada el día 3 de octubre de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 17:03).

–Agradecemos la presencia en este ámbito del doctor Marcelo Cousillas, coordinador del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho, Universidad de la República, y de la doctora Mariana Estradé. La Comisión de Medio Ambiente entendió pertinente e importante la convocatoria a los representantes de la Universidad de la República para conocer su opinión sobre el proyecto de ley, desde el punto de vista del derecho tanto ambiental como constitucional.

Sin más, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR COUSILLAS.- Muchas gracias, señor presidente. Para nosotros es un gusto participar de esta reunión con los señores senadores y agradecemos la invitación de la comisión.

El Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho fue creado en 2014; diría que es relativamente reciente en la historia de la Facultad de Derecho, a pesar de que en ella se dictan cursos de derecho ambiental desde hace más de quince años. Hace casi cinco años se constituyó como centro y además de encargarse de los cursos de grado y posgrado realiza actividades de investigación y de extensión específicamente en el área del derecho ambiental. Por lo tanto, es un gusto participar y colaborar con la comisión en relación al proyecto de ley relativo a la gestión integral de residuos o desechos peligrosos.

Me gustaría iniciar mi exposición haciendo una aclaración personal y no tanto institucional. En este caso he asistido a la comisión en nombre del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho, pero debo aclarar que también he tenido vinculación con el proyecto de ley desde otro rol: el de director de la Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Medio Ambiente. La presentación que vamos a realizar será de acuerdo con la perspectiva académica y lo que manifestemos –por lo menos en mi caso personal– no involucrará al Poder Ejecutivo, ya que se hará desde el punto de vista estrictamente universitario.

Celebramos la oportunidad de conversar con los señores senadores sobre un proyecto de ley relativo a residuos, porque desde el punto de vista del derecho ambiental, y concretamente en nuestro país, es un tema largamente esperado y deseado por los distintos actores que en él están involucrados. Ciertamente, la problemática de los residuos es muy importante, y desde el punto de vista del derecho y de la ley y su regulación es muy trascendente que contemos con una ley integral que apunte a los residuos en todos sus tipos y en todas las etapas de su ciclo de vida, cumpliendo con aquel principio tan conocido que dice que los residuos deben ser regulados desde la cuna y hasta la tumba.

Uruguay ya cuenta con normas relativas a los residuos, los desechos peligrosos y su gestión. Desde la ley general del ambiente se posibilitó la actuación a través de la reglamentación. La Ley n.º 17283, del año 2000, habilitó –a partir de la reforma constitucional de 1996– a que se pudiera actuar, y así se hizo con reglamentaciones relativas a algunos desechos. Es el caso de los residuos industriales, de los agropecuarios, de los hospitalarios o sanitarios, de las baterías y de los neumáticos. Pero obviamente esa regulación ya tiene bastante tiempo, pues arranca hace casi 20 años y se basa exclusivamente en normas reglamentarias o administrativas. Por tanto, es muy bienvenida una norma de rango legal que pueda introducirse en aspectos que están reservados a la ley y que la reglamentación no puede abordar. Es decir que ahora esta ley da la posibilidad en este sentido, pero además no considerando cada tipo de residuo en forma aislada ni las etapas en forma individualizada, sino que toma en cuenta integralmente la perspectiva legislativa en materia de residuos.

Señalada la trascendencia de la norma, quedamos a disposición de la comisión para abordar las preocupaciones o intereses que puedan tener los senadores, especialmente la senadora Aviaga,

quien planteó la importancia o el interés en que pudiéramos asistirlos de alguna forma.

Queda claro que la norma tiene una inserción en nuestro derecho francamente adecuada, en el sentido de que nuestra Constitución da a la protección del medioambiente un rango de interés general, destacado dentro de las posibilidades que prevé. Por lo tanto, contar con esta disposición no solo es útil y necesario, sino que además se convertirá seguramente en un instrumento de gestión para el Gobierno nacional y para los Gobiernos departamentales.

SEÑORA AVIAGA.- Antes que nada quiero agradecerles que hayan venido a la comisión para evacuar algunas de las dudas que tenemos.

El artículo 1.º, que define el objeto de la ley, dice: «La presente ley tiene por objeto la protección del ambiente». A veces sucede que hay cosas que ya están en otras leyes; por ejemplo, hay normas que tienen ese mismo objeto: la protección del ambiente. En ese sentido, me gustaría saber si corresponde que el artículo 1.º haga esa referencia expresa porque para nosotros el objeto de esta ley debería ser la gestión integral de los residuos. No nos queda claro que deba decirse que el objeto es la protección del ambiente cuando eso ya está referido en la Ley n.º 17283, si no me equivoco.

El artículo 2.º declara de interés general la gestión de residuos y, a su vez, la Constitución de la república declara de interés general la protección del medioambiente. En este sentido, tenemos dudas en cuanto a si esta forma de armar el articulado es la conveniente.

En cuanto a las competencias departamentales, nos gustaría saber si no hay una colisión entre lo que se pretende generar y las autonomías departamentales. Creo que en varios artículos se modifica la Ley n.º 18308 y nos gustaría saber qué opinión tienen respecto a las competencias nacionales y departamentales, y si no ven que pueda haber un conflicto de interés entre los Gobiernos departamentales y el Gobierno nacional a la hora de aplicar esta normativa. Todos sentimos que es muy importante dentro del territorio, en cada localidad, el tema de los residuos y su disposición final; es un tema crucial que si bien es necesario resolver, no puede ser generando una norma que haga entrar en conflicto el territorio. Voy a poner como ejemplo el megabasurero que se está planificando instalar en Canelones. Allí se produjo un conflicto entre los vecinos, el Gobierno departamental y las autoridades nacionales. La idea tiene que ser brindar las herramientas para que entre todos se llegue a un consenso sobre dónde generar esos lugares de sacrificio ambiental para colocar los residuos a través de una planificación adecuada y contando con los instrumentos que den garantías a todas las partes y que, sobre todo, preserven el medioambiente. Hoy en día OSE tiene una subcuenca donde se declara la prioridad del uso del agua para potabilizar y, no obstante, se habilitó instalar allí un megabasurero, lo que genera el conflicto con los vecinos. Me gustaría conocer su opinión sobre si las modificaciones que plantea esta iniciativa a la Ley n.º 18308 nos ayudarían a resolver esos conflictos en forma positiva o terminaríamos con conflictos mayores por estar lesionando las autonomías departamentales y los derechos de las personas en el territorio a participar en esas tomas de decisiones que hoy habilita esta ley.

SEÑOR COUSILLAS.- Voy a responder siguiendo el orden de las preguntas y luego vamos a intercalar nuestra intervención con la doctora Estradé.

Efectivamente, creemos que el artículo 1.º trata de situar el objeto específico de la ley. En realidad, lo que plantea es cómo la gestión de los residuos se vincula con un objeto mayor, que es el medioambiente o su protección. Desde hace muchos años el derecho ambiental en el mundo –y también en nuestro país– considera el ambiente como un bien jurídico único, como un bien digno de protección más allá de sus componentes. Es un verdadero sistema integrado por todos los elementos: aire, agua, suelo, fauna, flora, etcétera. En consecuencia, la regulación de los residuos evidentemente puede tener otras finalidades. Puede tener como finalidad el embellecimiento de un área, la producción de energía y otras –incluso económicas y sociales–, pero claramente la regulación de los residuos más integral y reconocida en la legislación y en el derecho comparado es la que proviene del derecho ambiental y que tiene como objeto la protección del ambiente considerada en un sentido amplio, donde se protegen no solamente aspectos naturales, sino también aspectos sociales y culturales construidos. Ese es el sentido de ambiente que existe en nuestra legislación desde la propia ley de evaluación de impacto ambiental de 1994, pero también viene recogiéndose en la Constitución y en la ley general.

Así como la legislación ambiental regula las emisiones al agua y al aire, así como regula las sustancias químicas o determinados aspectos de los recursos biológicos –incluso la biotecnología–, también regula los residuos o los desechos con la finalidad de proteger el ambiente.

Por otra parte, destaco que en el mismo artículo en que se hace referencia a que el objeto, el fin último de la ley, es la protección del ambiente, se habla de que la vía para ello sea la de propiciar un modelo de desarrollo sostenible. Es decir que hoy se concibe la protección del medioambiente vinculado con una nueva mirada del desarrollo mismo; no se opone a esa protección del medioambiente, sino que busca la sostenibilidad del desarrollo para su subsistencia y la protección del medioambiente. De alguna manera, la prevención y reducción de las consecuencias negativas que pueden generar los residuos en el ambiente tienen como mecanismo, como vía, una mirada de desarrollo sostenible o sustentable, que es la que también propicia la norma general de protección del ambiente, que es la Ley n.º 17283.

Entonces, ciertamente, la materia de esta ley es la regulación integral de los residuos en el país. Por su parte, el objeto, el fin último al que apunta, es la protección del ambiente como valor o bien superior, y de alguna forma es lo que se considera posteriormente.

SEÑORA ESTRADÉ.- Buenas tardes a todos.

Con respecto a la declaración de interés general –que se regula en el artículo 2.º del proyecto de ley–, entendemos que se intenta ajustar la redacción y actualizarla –para adaptarla a una declaración de interés general que ya estaba contemplada en la ley de protección del medioambiente– para incluir allí aspectos de la vida cotidiana, como son los residuos, que inicialmente no estaban contemplados en esa ley general. Dicha normativa se refería únicamente a la afectación respecto a la generación y disposición final pero, obviamente, teniendo ahora una visión integral de la gestión de los residuos, en definitiva, se aclara la redacción.

En cuanto a la duda con respecto a si esto está contemplado en el artículo 47 de la Constitución de la república –que declara de interés general la protección del medioambiente–, es claro que aunque la basura o los residuos no estén expresamente mencionados en la Constitución –tampoco lo está, por ejemplo, el aire–, al tender este proyecto de ley a la protección del medioambiente quedan abarcados por esa declaración y, por tanto, el proyecto se encuentra habilitado a restringir derechos basándose en el artículo 47 de la Constitución de la república. En definitiva –tal como explicó el doctor Cousillas–, si el objetivo es la protección del medioambiente, en este caso concreto mediante la gestión de los residuos –en otros casos se hace lo propio con las emisiones al aire o la contaminación del agua–, es claro que está abarcado, y nos parece bastante contundente en ese sentido. La verdad es que no nos genera dudas.

El tercer planteamiento se refería a la competencia de los Gobiernos departamentales, a una potencial colisión con su autonomía y a una modificación sobre la cual quizás podamos hacer alguna aclaración. No sé si la señora senadora Aviaga se está refiriendo a la declaración por vía interpretativa del artículo 69, porque el proyecto de ley no contiene una modificación expresa de la ley de ordenamiento territorial.

Con relación al artículo 69, entendemos que es un ajuste para actualizar la redacción. En realidad, el artículo 39 de la ley de ordenamiento territorial ya había sido interpretado por la ley presupuestal del año 2010, que estableció expresamente que se declaraba, por vía interpretativa, que el régimen de suelo rural del artículo 39 no incluía aquellas construcciones en los sitios de disposición final de residuos. O sea que en el artículo 610 de la Ley n.º 18719 ya había una declaración por vía interpretativa respecto a la prohibición del suelo rural del artículo 39 de la ley de ordenamiento territorial, pero lo hacía de una forma más restringida a lo que lo hace ahora, sin perjuicio de lo cual se contemplaba que no entraban dentro de la prohibición los sitios de disposición final de residuos. Lo que se está haciendo ahora es, precisamente, ajustarlo a esta nueva regulación más integral, que implica no solo la disposición final de los residuos sino que quizás haya un sitio de revalorización. Eso no implica considerar que el residuo va a su último momento, sino que el sitio, en vez de ser de disposición final, finalmente sea de revalorización. Entonces, en definitiva, es una interpretación más adecuada en base a esta regulación más integral, aunque esa interpretación de la prohibición del suelo rural ya venía del año 2010.

SEÑOR COUSILLAS.- Efectivamente, como decía la doctora Estradé, el proyecto de ley no contiene ninguna modificación expresa a la ley de ordenamiento territorial, la Ley n.º 18308, de junio de 2008, pero sí contiene una norma interpretativa que, de alguna manera, reitera y amplía una interpretación ya realizada en el año 2010 respecto de varios objetos, incluyendo también el tema de los residuos. En aquel momento se mencionaba a los aerogeneradores, los silos y algunas actividades vinculadas o complementarias a la producción agropecuaria.

La senadora ponía el ejemplo de la situación planteada en Canelones, pero esta ley no modifica la de ordenamiento territorial y diría que tiene la misma filosofía, dado que revaloriza la planificación, en este caso, para la gestión de los residuos. De alguna manera se coloca en paralelo, se complementa para que una actividad más bien sectorial tenga una relación más armónica con la planificación del territorio, que es el objeto de la ley de ordenamiento territorial. Dicho de otra manera, esta ley da las herramientas para planificar y gestionar los residuos, pero no en cualquier parte, de cualquier manera o en el aire, sino situado específicamente en el espacio, en algún lugar. Eso va a venir dado por la relación que establece la ley de ordenamiento territorial. En la medida en que no se anulan, no se derogan, sino que, al contrario, se complementan, son normas que van a funcionar armónicamente. El derecho tiene en sí mismo una base sistémica y, en consecuencia, trata de funcionar de manera articulada y vinculada.

No deberíamos pensar necesariamente que la garantía de las partes o los derechos de participación vayan a cambiar; al contrario, diría que al establecerse criterios de política, directivas de planificación y planes, los organismos ya no van a actuar sin que sepamos de qué manera deben o van a hacerlo, porque detrás de la actuación que van a tener puntualmente en materia de residuos, tiene que haber un plan. Debe haber un plan preestablecido, que va a ser departamental, pero que va a tener que vincularse y responder a una planificación nacional. Es decir que va a tener que haber una articulación entre los planes nacionales y departamentales.

Esto me permite ingresar en otro de los planteos realizados: cómo esto modifica o altera las competencias departamentales y si, eventualmente, puede existir algún conflicto. Yo diría que una de las razones por las cuales se necesitaba una ley de residuos era para poder delimitar adecuadamente las competencias nacionales y departamentales. Justamente, esta delimitación no se puede hacer por reglamento o por acto administrativo. Es una típica materia reservada a la ley y esta tenía que hacerlo modificando las dos normas que la anteceden: la ley general del ambiente, para referirnos a la competencia del Gobierno nacional y, específicamente, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y la ley orgánica departamental, la Ley n.º 9515, de 1935, para referirnos a los Gobiernos departamentales.

Recordemos que la ley de administración de los departamentos –la vieja ley orgánica municipal, como la llamábamos antes– es muy antigua y especialmente en lo relativo a residuos utilizaba una terminología un tanto imprecisa. Hablaba de basura, exclusivamente de un transporte, de incineración, pero no planteaba el reciclaje o alguna forma de valorización de los residuos.

Ese tipo de cuestiones de la ley de 1935 son las que se trata de *aggiornar* en la modificación que propone el proyecto de ley, así como también delimitar, con términos modernos, la competencia nacional y departamental, tal como figura en los artículos 8.º y 9.º.

Hoy es aceptado y reconocido que la competencia de los gobiernos departamentales, como servicio, como organismo vinculado a los residuos, se centra en los residuos domiciliarios y en los resultados de la limpieza urbana. De alguna manera esto refleja la ley pero en términos actualizados. El mismo acotamiento establecía la ley de 1935, pero en términos muy antiguos y hoy ya absolutamente imprácticos.

Me voy a referir ahora a temas más procedimentales. De hecho, el procedimiento de la ley fue elaborado a través de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente –Cotama–, un organismo interinstitucional y pluripersonal integrado por representantes de todos los ministerios, del congreso de intendentes, de la sociedad civil, del congreso de ediles, es decir, con una amplia base desde el punto de vista técnico.

Se realizaron consultas a distintos sectores y organismos, y uno de ellos fue, concretamente, el congreso de intendentes, al que hubo oportunidad de presentarle varias versiones anteriores de este proyecto de ley. En definitiva, el Poder Ejecutivo tomó este año dicho proyecto de ley y lo remitió a consideración del Parlamento.

Creo que no hay una afectación negativa de la competencia de los gobiernos departamentales y tampoco diría que hay una afectación de la competencia del gobierno nacional, pero sí quiero decir que la ley apunta a establecer más precisamente la delimitación, en esta materia, en la competencia de uno y otro nivel de Gobierno.

Al principio de esta intervención dije que este es uno de los motivos claros por los cuales se necesitaba una ley en el país. El otro aspecto probablemente fuera la necesidad de ampliar los instrumentos de gestión en esta materia para poder contar con planes, directrices e instrumentos económicos, en este caso con regulaciones vinculadas a los tributos, porque todos estos temas claramente están reservados a la ley. Por más que el Poder Ejecutivo hubiera querido avanzar en la reglamentación del viejo artículo 21 de la ley general de protección del ambiente, no hubiera podido abordar estos temas, que creo son los pilares fundamentales del proyecto que los señores senadores tienen a consideración.

SEÑORA AVIAGA.- Ante todo quiero agradecer a nuestros invitados por su presencia. Necesitábamos conocer su opinión, que para nosotros es muy importante, y evacuar dudas. Habíamos hablado con los señores senadores que la intención es aprobar el proyecto lo antes posible y lograr que se implemente en el territorio, porque realmente lo necesitamos. Pero la idea es que algo tan esperado y tan trabajado durante tanto tiempo salga lo mejor posible y que si tenemos alguna duda la podamos aclarar. De manera que les agradezco nuevamente la presencia y seguiremos trabajando en este sentido.

SEÑORA ESTRADÉ.- Solamente quiero agregar una sugerencia, con esta intención de aportar. Entendemos que cuando se regula la responsabilidad extendida, en el caso de los residuos especiales, para el importador y el fabricante, la redacción del artículo 42 podría ser, quizás, ajustada, para que no delegue en la reglamentación establecer esa responsabilidad extendida. Creemos que, al ser una responsabilidad particular y que se está introduciendo ahora, corresponde que sea la propia ley la que la establezca y que, obviamente, luego se delegue en la reglamentación las pautas, el alcance, a quiénes incluye, etcétera. En definitiva, la sugerencia es que tenga un nivel legal ese establecimiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero agradecer a la doctora Estradé y al doctor Cousillas por haber venido a la comisión a dejarnos estos aportes, que han sido tan valiosos, y tal vez en algún momento nuevamente los convoquemos o les hagamos alguna consulta, dado que estaremos iniciando ya la aprobación de este proyecto de ley en los próximos días.

SEÑOR COUSILLAS.- Quedamos a disposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Son las 17:37).